

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

Natureza: Prestação de Contas de Governo

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO DE 2018. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INSUFICIÊNCIA DE DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS DE 3,25 BILHÕES. SITUAÇÃO GRAVE. NÃO CUMPRIMENTO DO REGIME DE COMPETÊNCIA. DISTORÇÕES NAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. RESSALVAS. ALERTAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

VOTO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Excelentíssimos Senhores Presidente, Conselheiros e Procurador-Chefe.

Inicialmente, é importante enaltecer o trabalho de elevada qualidade dos servidores desta egrégia Corte de Contas, lotados na CAD (Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento), na elaboração do minucioso Relatório Técnico da análise das Contas do Exmo. Sr. Prefeito, sob as óticas orçamentária, financeira e patrimonial, referentes ao exercício de 2018.

Igualmente dignos de elogios são: as ponderações trazidas aos autos pela SGCE (Secretaria Geral de Controle Externo) inclusive com a apreciação das informações contidas no Relatório de Acompanhamento e Avaliação do Plano Plurianual – PPA, em face da inovação proposta pelo Conselheiro Relator, e o percuciente Parecer do zeloso Procurador-Chefe, Dr. Carlos Henrique Amorim Costa.

Parabenizo o eminente Relator, Excelentíssimo Conselheiro Antonio Carlos Flores de Moraes, pelo brilhante Voto e também os demais colegas pelas importantes posições trazidas.

Seria inoportuno repetir ponto a ponto a análise sobre o cumprimento de diversas leis de finanças públicas pelo atual governo municipal, tendo em vista que já foi cristalinamente exposto no Relatório da CAD e do Relator. Por isso, passo direto aos pontos sensíveis da análise das contas do Chefe do Poder Executivo de 2018.

CENÁRIO ORÇAMENTÁRIO E FISCAL

Sobre as Contas de 2017, esta Corte alertou ao Poder Executivo sobre a insuficiência de disponibilidades financeiras de R\$ 1,6 bilhão que poderia chegar a 2,3 bilhões se consideradas as obrigações não evidenciadas nos demonstrativos contábeis.

Efeito do Alerta e da Ressalva 1.2 do Parecer Prévio relativo às Contas de 2017 quanto ao não cumprimento pela Prefeitura do regime de competência, diversos passivos, que não constavam na execução orçamentária, foram contabilizados no Balanço Patrimonial da Cidade.

Esses passivos foram apurados pela CGM a partir dos dados identificados em uma Auditoria Especial, realizada por força do Decreto n.º 42.793/2017, a qual, com base em informações repassadas pelos Órgãos da Administração Direta e Indireta, resultou nos Relatórios de Auditoria Geral (RAG) n.ºs 10/2017 e 16/2017. A partir desses RAGs, confirmados pela auditoria realizada pela CAD no último mês de março, **evidenciou-se que despesas incorridas e não inscritas em Restos a Pagar, referentes aos exercícios de 2016 a 2018, no montante de R\$ 1,39 bilhão, passaram a constar evidenciadas no Balanço Patrimonial da Administração Direta. Quanto à Administração Indireta, foram contabilizados R\$ 274 milhões referentes a despesas também não executadas orçamentariamente**, abrangendo o mesmo período.

Dessa forma, **o Município possuía, em 31/12/2018, Passivos, relativos a despesas incorridas e não executadas orçamentariamente, reconhecidos no Balanço Patrimonial de R\$ 1,67 bilhão**, referentes aos exercícios de 2016 a 2018.

Ainda, de acordo com o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar do Poder Executivo, constante do subitem 2.2.7 da Prestação de Contas, **a Prefeitura do Rio de Janeiro apresenta uma insuficiência financeira de R\$ 1,13 bilhão. Esse demonstrativo revela a insuficiência de caixa levando em consideração a execução orçamentária. De forma a tornar mais realista a análise, é necessário somar a essa insuficiência as dívidas contabilizadas e apuradas no Balanço Patrimonial que não passaram pela execução orçamentária.**

Portanto, somando-se a insuficiência financeira calculada com base em despesas que passaram por execução orçamentária (R\$ 1,13 bilhão) com as dívidas reconhecidas e contabilizadas no Passivo do Balanço Patrimonial, que não passaram pela execução orçamentária (R\$ 1,67 bilhão), **chega-se a uma insuficiência financeira de R\$ 2,8 bilhões.**

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

Entretanto, a situação é ainda mais séria porque ainda há dívidas contraídas que não passaram pela execução orçamentária e sequer foram evidenciadas no Passivo do Balanço Patrimonial. Esses passivos têm o valor de R\$ 440 milhões conforme discussão que segue.

À época da elaboração do RAG n.º 16/2017, a CGM solicitou aos Órgãos e Entidades da Prefeitura que informassem despesas incorridas (com serviços prestados, materiais fornecidos e reajustes devidos) não inscritas em Restos a Pagar e que não tivessem sido consideradas no RAG n.º 10/2017 (anterior). As informações deveriam ser fornecidas em uma planilha eletrônica, sendo acompanhada de documentação de suporte (notas fiscais, faturas, etc). Segundo a CGM, **diversos órgãos informaram um total de R\$ 643,43 milhões, mas não encaminharam ou encaminharam fora do prazo a documentação de suporte. Assim, a CGM optou por contabilizar, do valor total informado, somente R\$ 200,80 milhões, referente à parcela devida à título de reajustes, mesmo sem documentação de suporte, por entender que, dessa forma, estaria sendo prudente e estaria atendendo ao Voto n.º 119/2017 (040/002224/2016), de minha lavra.**

Os problemas de ordem interna do Poder Executivo, como os evidenciados pela CGM entre ela e demais órgãos e entidades da Administração, não podem ser justificativas para uma interpretação equivocada do Princípio Contábil da Prudência. **Os valores informados pelos gestores possuem presunção de veracidade.** Assim, mesmo que tenha havido a falta de envio de alguma documentação de suporte ou o atraso na sua entrega conforme exigência da CGM, as declarações dos agentes públicos serão consideradas por esta Corte para fins de cálculo da situação fiscal da Cidade do Rio de Janeiro **exatamente por prudência**. A seguir o art. 10 da Resolução CFC 774/1993 (na redação dada pela Resolução CFC 1.282/2010):

2.7 - O Princípio da Prudência

“Art. 10. O Princípio da PRUDÊNCIA determina a adoção do menor valor para os componentes do ATIVO e do maior para os do PASSIVO, sempre que se apresentem alternativas igualmente válidas para a quantificação das mutações patrimoniais que alterem o Patrimônio Líquido.

§ 1º O Princípio da PRUDÊNCIA impõe a escolha da hipótese de que resulte menor patrimônio líquido, quando se apresentarem opções igualmente aceitáveis diante dos demais Princípios Fundamentais de Contabilidade.

§ 2º Observado o disposto no art. 7º, o Princípio da Prudência somente se aplica às mutações posteriores, constituindo-se ordenamento indispensável à correta aplicação do Princípio da Competência.

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

§ 3º A aplicação do Princípio da Prudência ganha ênfase quando, para definição dos valores relativos às variações patrimoniais, devem ser feitas estimativas que envolvem incertezas de grau variável. ”

Portanto, com base na presunção de veracidade atribuída às ações dos agentes públicos e no Princípio Contábil da Prudência, as despesas incorridas que não estão no Balanço Patrimonial e que não passaram pelo orçamento somam R\$ 442,63 milhões conforme “Levantamento de Dívidas – Complementar ao Relatório CGM n.º 10/2017”. Destacam-se as dívidas informadas pelos gestores da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), de R\$ 291,80 milhões, e da Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação (SMUIH), de R\$ 152,93 milhões.

Somando-se, ao valor anteriormente calculado de insuficiência financeira de R\$ 2,8 bilhões, a quantia de R\$ 442,63 milhões de dívidas não contabilizadas no Balanço e não executadas orçamentariamente, chega-se ao valor total de insuficiência financeira da Cidade do Rio de Janeiro de R\$ 3,25 bilhões. A situação é bastante grave.

EFEITOS ADVERSOS DO NÃO CUMPRIMENTO DO REGIME DA COMPETÊNCIA

A não aplicação correta do regime de competência pelo Município do Rio de Janeiro gera danos à sociedade carioca. **A questão é muito séria.** Informações que deveriam retratar a realidade e servir de base para a tomada de decisão pelo Poder Legislativo no atendimento às demandas da população servem, pelo contrário, para gerar confusão e atrapalhar o planejamento e o controle das políticas fiscais e públicas em geral.

Falso Superavit Financeiro

De acordo com Auditoria Especial da CGM, as despesas do ano de 2017, incorridas e não empenhadas e, conseqüentemente, não inscritas em Restos a Pagar, totalizaram R\$ 439 milhões para a Administração. Essas obrigações não foram incluídas no Balanço Patrimonial e nem passaram pela execução orçamentária. Eram passivos ocultos. Assim, o *superavit* financeiro do Balanço Patrimonial ao final de 2017 apresentava valor de R\$ 329,10 milhões. Entretanto, o valor é irreal dado que não levou em consideração R\$ 439 milhões de obrigações. **Logo, o valor de *superavit* financeiro apurado em Balanço Patrimonial de 2017 não foi real. Pelos dados acima, em verdade, haveria um *deficit* financeiro que impossibilitaria qualquer abertura de créditos suplementares ou especiais com base nessa fonte de recursos.**

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

O efeito dessa confusão na gestão orçamentária e patrimonial é que esse falso *superavit* acabou sendo utilizado para abertura de créditos adicionais em 2018. **Ou seja, com base em uma falsa situação de *superavit* financeiro aumentou-se o gasto público com a abertura de créditos adicionais.**

Metas Fiscais Irreais

Já com relação às Metas Fiscais, observa-se que o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município do Rio de Janeiro fixou como **meta de Resultado Primário o valor R\$ 417 milhões negativos (*deficit*)** e, ao final do exercício de 2018, apurou-se um superávit primário R\$ 112 milhões, resultando em uma variação favorável de R\$ 529 milhões em relação à meta. **Todavia, há também incerteza no cálculo das metas fiscais, uma vez que existe relevante valor de despesas incorridas no exercício de 2018 que não tramitaram pelo orçamento (R\$ 467,38 milhões para a Adm. Direta e R\$ 26,78 milhões para a Adm. Indireta)**, devido ao seu não empenhamento, conforme destacado no item 8.3 do relatório da CAD. Assim sendo, caso essas despesas tivessem sido executadas orçamentariamente (como seria o correto), teríamos um resultado diferente do apresentado. O mesmo raciocínio vale para o **Resultado Nominal**.

NORMAS CONTÁBEIS

Conforme apontado na apreciação das contas do exercício de 2017, as dúvidas em torno das demonstrações contábeis e das dívidas existentes nesta municipalidade seriam dirimidas se houvesse a evidenciação correta e fidedigna do que ocorre no mundo fático nos demonstrativos contábeis e na execução orçamentária.

Por essa razão, constou do Parecer Prévio das Contas de Governo, relativas ao exercício de 2017, a ressalva 1.2, *in verbis*:

- 1.1 **O não cumprimento do regime de competência pelo Município do Rio de Janeiro evidencia quadro de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.** As demonstrações contábeis apresentadas **não refletem de forma fidedigna a realidade das contas do Município, visto que diversos passivos não foram e não são contabilizados no momento em que ocorrem.** Uma afronta aos princípios da transparência e da publicidade (arts. 5º, XXXIII, e 37, *caput*, da Constituição Federal; art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal), deixando a sociedade carioca alijada da realidade fiscal da Cidade do Rio de Janeiro.

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

Além dessa ressalva nas contas, constou também do Parecer Prévio a decisão por apurar, em autos apartados, o não cumprimento do art. 50, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que o Município do Rio de Janeiro não aplica o Regime de Competência imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal desde 2000. Reforça-se que essa não aplicação impede a evidenciação da real situação do ente. Lista-se a seguir, de forma exemplificativa, alguns descumprimentos ao Regime de Competência:

- a) não contabilização de despesas e assunção de compromissos **no momento da ocorrência do fato gerador**, isto é, no momento em que estas ocorrem, independentemente da execução orçamentária da despesa;
- b) não atendimento pleno dos Princípios de Contabilidade, quando do reconhecimento e da mensuração dos fatos contábeis, **gerando distorção das informações contábeis que são fundamentais para a adequada prestação de contas e a plena efetividade do controle externo** promovido pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro;
- c) autorização de despesas com fornecimento de bens ou serviços, sem a prévia autorização legislativa contemplada na lei orçamentária anual ou mediante créditos adicionais, conforme previsto nos incisos I e II do art. 167 da Constituição Federal;
- d) realização de despesa sem o devido processamento orçamentário, principalmente no que se refere à necessidade de prévio empenho, conforme previsto no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964; e
- e) reconhecimento de despesas de exercícios anteriores, sem a devida justificativa ou apuração de responsabilidade, nos termos dos arts. 15 a 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e não cumprimento dos princípios orçamentários da Anualidade, Universalidade e Legalidade e das regras previstas no art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964.

A Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central de contabilidade responsável pela regulamentação da sistemática contábil nacional, por meio da Portaria STN n.º 548, de 24/09/2015, fixou os prazos limites para adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais aplicáveis aos entes da Federação e instituiu o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP). **A referida Portaria, que regulamenta os artigos. 48, § 2º e 50, § 2º da LRF, determinou que o registro correto por competência de obrigações com fornecedores deveria ocorrer até 01/01/2016.**

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

Constata-se no item 1.6 do relatório da CAD (Mudanças na Contabilidade Aplicada ao Setor Público) que, em atendimento à Portaria STN n.º 548/2015, foram evidenciados, nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis da presente Prestação de Contas, o estágio atual de implantação no Município do Rio de Janeiro (fl. 628) do Regime de Competência.

Depreende-se que **procedimentos contábeis importantes não foram implementados, dentro do prazo-limite fixado pela Portaria supracitada**, são eles:

Procedimento 13. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações com fornecedores por Competência

Procedimento 3. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos demais créditos a receber, (exceto créditos tributários, previdenciários e de contribuições a receber), bem como dos respectivos encargos, multas e ajustes para perdas.

Procedimento 11. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados (ex.: 13º salário, férias, etc.).

O grau de implementação de cada um desses procedimentos foi mapeado durante auditoria realizada pela CAD, no último mês de março. Essas informações foram trazidas no Relatório produzido pela Coordenadoria, às fls. 628/630, transcritas a seguir:

[...] a CGM informou, no que tange ao reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações com fornecedores por competência, que se encontra em fase de desenvolvimento pela Empresa Municipal de Informática (IplanRio) um módulo, **com previsão de implantação até junho/2019**, para efetivar o registro contábil (patrimonial) das obrigações pelos documentos fiscais e/ou similares, independentemente de cobertura orçamentária, assegurando dessa forma, o reconhecimento mensal do regime de competência.

Quanto ao reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados, a CGM informou que as provisões para férias e 13º salários são registradas pelas entidades da Administração Indireta, carecendo ainda de implementação na Administração Direta.

Por fim, sobre o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos demais créditos a receber, a CGM informou que, quanto àqueles decorrentes de cessão de pessoal, já existe um processo de regular informação por parte da Subsecretaria de Serviços Compartilhados. Quanto aos decorrentes de autos de infrações e multas por descumprimento de legislação específica, noticiou que aguarda a finalização do processo de trabalho que está sendo desenvolvido pela Secretaria Municipal de Fazenda com o objetivo de consolidar e sistematizar as informações geradas pelos órgãos responsáveis por essas receitas.

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

Conclui-se, portanto, a partir das respostas apresentadas pela CGM, que **o Município do Rio de Janeiro ainda não cumpre os procedimentos contábeis patrimoniais exigidos pela Portaria STN n.º 548/2015. Ou seja, não cumpre as regras e princípios contábeis, em especial, o de Competência.** A CGM alega estar tomando providências.

Esta Corte sabe do potencial e da competência da Controladoria Geral do Município, órgão de controle interno de destaque nacional e de suma importância para controle da Administração Pública. A preocupação deste Tribunal de Contas é que os problemas apresentados com a **evidenciação não fidedigna da situação fiscal da Cidade possam abrir espaço para uma gestão fiscal irresponsável e que leve o Município a um estado de calamidade financeira e de total desequilíbrio nas contas públicas.**

No que se refere à obrigatoriedade de cumprimento dos prazos estabelecidos, a Portaria STN n.º 548/2015 assim dispõe.

Art. 1º [...]

§ 1º A observância dos prazos-limite estabelecidos no Anexo referido no caput deste artigo é obrigatória para todos os entes da Federação, conforme disposto no art. 13 da Portaria STN n.º 634, de 2013, para fins de consolidação das contas públicas sob a mesma base conceitual prevista no art. 51 da Lei Complementar n.º 101, de 2000.

§ 2º A STN poderá não dar quitação à obrigação prevista no § 1º do art. 51 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, caso as contas sejam encaminhadas em descumprimento ao disposto no § 1º deste artigo.

Nesse sentido, conforme bem ressaltado pela CAD, **a não quitação da obrigação prevista no § 1º, do art. 51¹ da LRF, poderá impedir, conforme disposto no § 2º do mesmo dispositivo, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito.**

Além da sanção acima descrita, conforme já alertado em minha declaração de voto das Contas de 2017, é imperioso avigorar que **a não contabilização das dívidas com fornecedores pelo regime de competência ocasiona distorções nas demonstrações contábeis, provocadas principalmente pela omissão de obrigações devidas.** A não adoção do regime de competência leva o usuário da informação contábil a conclusões distorcidas sobre a real situação da posição patrimonial, financeira e orçamentária do Município do Rio de

¹ Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público. § 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos: I - Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril; (...)

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

Janeiro. O tema foi discutido no processo 40/5674/2010, quando esta Corte, já em 2017, fixou que as despesas devem ser consideradas como exigíveis (dívidas), e logicamente registradas no passivo, quando o serviço for realizado ou o produto entregue (na prática, a partir da atestação da despesa) - independentemente de existir no orçamento ou da fase orçamentária em que a despesa se encontre - visando ao cumprimento do regime de competência. Interessante lembrar que a não contabilização e registro de despesas, como o caso das empenhadas e não liquidadas, já realizadas impede inclusive o cumprimento do art. 5º da Lei 8.666/93. *In verbis*:

“...devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, ...”

O próprio Tesouro Nacional, frente a diversas inconsistências nos dados contábeis informados por Estados e Municípios, emitiu a seguinte nota no seu sítio oficial²:

Inserir dados falsos em sistemas da Administração Pública é crime [grifo nosso]

Ao realizar as análises rotineiras para fins de elaboração do Balanço do Setor Público Nacional – BSPN, constatamos diversas inconsistências nos dados das Declarações de Contas Anuais do exercício de 2017 – DCA 2017 encaminhadas pelos entes. **Como exemplos dessas inconsistências podem ser apontados: ativo e passivo com valores irreais**; variações patrimoniais (VPA e VPD) zeradas; valores idênticos declarados por entes diferentes; e declaração de valores iguais aos do exercício anterior. [grifos nossos]

No que se refere ao assunto, vale lembrar o disposto no art. 313-A do Código Penal Brasileiro (Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), transcrito a seguir:

Art. 313-A. Inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano: Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000) [grifos nossos]

[...]

Além disso, os Poderes/Órgãos das unidades federativas envolvidos com esse tipo de prática podem sofrer as consequências negativas da suspensão de sua inscrição no CAUC, o que implica interrupção das transferências de recursos federais e vedação de celebração de novos convênios em razão do registro de sua inadimplência nos cadastros mantidos pelo Governo Federal, além das medidas judiciais cabíveis.

² <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=2301>

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

Pede-se aos Poderes e Órgãos públicos competentes que, ao detectarem qualquer tipo de inconsistência em seus relatórios fiscais ou demonstrativos contábeis, tomem providências eficazes no sentido de saná-la imediatamente.

O princípio da competência e os demais princípios e regras contábeis aplicáveis ao setor público vigentes devem ser observados rigorosamente na contabilização e evidenciação dos atos e fatos contábeis, de forma que todas as despesas incorridas sejam contabilizadas no momento da ocorrência do fato gerador, **independentemente do estágio da execução orçamentária em que se encontre,** de forma a atender o disposto no art. 50, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, as regras estabelecidas pelo Conselho Federal de Contabilidade e pela Secretaria do Tesouro Nacional (órgão central de contabilidade pública).

Ainda, a evidenciação correta no Balanço Patrimonial não exime os órgãos responsáveis da responsabilidade pelo lançamento correto nos subsistemas da contabilidade pública.

O que se constata com a análise das contas é que as informações dos demonstrativos contábeis ou da execução orçamentária não retratam a realidade fática das finanças da Cidade. A Lei de Responsabilidade Fiscal é clara ao fixar que uma gestão fiscal responsável é aquela que toma como base uma ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Como ter uma gestão fiscal responsável sem o cumprimento de uma premissa básica que é planejar e controlar com base em informações corretas? Esse descontrole quanto à gestão fiscal gera danos às políticas públicas e, conseqüentemente, à população.

O Tribunal de Contas do Município tem enfrentado firmemente essa questão e exigido do Poder Executivo o cumprimento das leis do País relativas à gestão fiscal não apenas neste processo de Contas de Governo mas em diversos outros processos que tramitam pela Corte. Há um esforço conjunto de todo o Tribunal para que haja uma gestão fiscal responsável. Esse é nosso principal papel.

OBRAS PARALISADAS E SUSPENSAS

É importante ressaltar o destaque concedido pelo Exmo. Conselheiro Antônio Carlos Flores de Moraes, em seu voto, a assunto tão relevante para a Administração Pública, qual seja, o cenário de obras paralisadas em toda a Cidade.

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

O controle das obras suspensas e/ou inacabadas na gestão do Município do Rio de Janeiro se iniciou em março de 2017, no âmbito do processo TCMRJ nº 40/001968/2017, com a Auditoria Operacional – Levantamento de obras suspensas e paralisadas realizada pela 2ª IGE desta Corte.

Em decisão deste Plenário, em 27/02/2018, ao considerar os custos e as implicações que as obras paralisadas causavam e causam à sociedade carioca, foram feitas determinações à Prefeitura do Município do Rio de Janeiro visando, dentre outros pontos, ao cumprimento do art. 45, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal³ e do art. 8º, V, da Lei Federal nº 12.527/2011⁴ (Lei de Acesso à Informação).

Logo, assiste razão ao Conselheiro Relator quando aponta para a necessidade de serem calculados os custos ou danos decorridos das obras paralisadas e quando propõe que a Prefeitura apresente cronograma para implantação de ferramenta *on line* contendo Cadastro Geral de Obras com vistas ao cumprimento das normas supramencionadas. Entretanto, essa ação já foi determinada no processo mencionado.

Dessa forma, acompanho e parabeno a posição do Exmo. Conselheiro Relator quando requer ao Poder Executivo que apresente cronograma para implantação de ferramenta *on line* consistente em Cadastro Geral de Obras do Município do Rio de Janeiro, incluindo as etapas, ações correspondentes, prazo das obras, responsáveis pela iniciativa, valores executados e a executar, no prazo de 180 dias a contar da apreciação das contas pelo Plenário. Todavia, visando ao fortalecimento da exigência contida no processo que analisa obras suspensas e para evitar redundância, considero mais efetiva a cobrança, neste processo de Contas de Governo, em forma de Determinação (a ser avaliada nas Contas de 2019), **da efetiva implementação do Cadastro Geral de Obras, considerando que tal ferramenta é indispensável para o cumprimento do disposto no art. 45, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 8º, V, da Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).**

³ Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação. (grifei)

⁴ Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

[...]

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e **obras** de órgãos e entidades; (grifei)

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

Reforça-se que essa determinação no presente processo não substitui nem resolve as demais determinações constantes dos processos TCMRJ nº 40/001968/2017 e nº 40/002265/2018.

DO INSTITUTO DA DETERMINAÇÃO

Cumprir lembrar que os Tribunais de Contas, além do poder punitivo, possuem um viés coercitivo, capaz de compelir o gestor à observância das leis. Para tanto, o art. 71, inciso IX, da CF88⁵, previu a possibilidade de assinatura de prazo para que o órgão Jurisdicionado adote as providências necessárias ao cumprimento da lei, em caso de ilegalidade. A doutrina chama este instrumento de “determinações dos Tribunais”.

Assim, as determinações - em razão de sua natureza cogente - devem ser necessariamente adotadas, não restando opção ao agente público senão acatar as decisões prolatadas, sob pena de reprimendas. Ao constatar uma ilegalidade, os Tribunais de Contas têm o dever de determinar que a atuação do gestor público se adeque ao que prescreve o ordenamento jurídico.

Analisando o Parecer Prévio emitido pelo Plenário em relação às Contas do Prefeito para o exercício de 2017, identifica-se que foram emitidas 16 determinações. No entanto, na análise das Contas do presente exercício, **observa-se que 9 (56,25%) ainda não foram cumpridas**, seja no tocante à transparência dos dados disponibilizados (determinações 4.2, 4.13, 4.16⁶) ou à simples observância de previsões legais (determinações 4.3, 4.4, 4.6, 4.10, 4.12, 4.14⁷), sendo repetidas no atual voto do Relator.

⁵ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

⁶ 4.2. Que sejam apresentadas a identificação e a fundamentação das renúncias tributárias apontadas e que, doravante, elabore o Projeto de Lei Orçamentária Anual, estritamente de acordo com a legislação;

[...]

4.13. Que nos próximos exercícios, as despesas descritas nos Subitens 3.1.1 a 3.1.6, do Relatório da Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento, não sejam consideradas para fins de elaboração do demonstrativo destinado à apuração do percentual mínimo de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino;

[...]

4.16. Que, por meio do Portal Rio Transparência, disponibilize integralmente à população carioca o acesso aos dados contidos no Painel de Gestão OS Info, assim como já faz com os dados do FINCON, garantindo, também, que todas as Organizações Sociais contratadas pela Cidade do Rio de Janeiro, nos termos da Lei Municipal nº 5.026/2009, independentemente da área de atuação, utilizem o Painel de Gestão OS Info como o meio preferencial de prestação de contas.

⁷ 4.3. Que planeje e execute os processos seletivos com bastante antecedência, de maneira a evitar a necessidade de realizar novas contratações emergenciais, quando estas podem ser perfeitamente evitadas, bem como atente à promoção da publicidade na internet, nos termos da lei;

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

Nesse sentido, a **inobservância de determinações deste Tribunal, além de movimentar desnecessariamente a máquina pública com análises redundantes, pode gerar a responsabilização pessoal dos gestores em autos apartados**. Ademais, **constitui fato grave e suficiente para ensejar a emissão de Parecer Prévio que recomende a rejeição das Contas de Governo do Chefe do Executivo.**

Frise-se, finalmente, que diante do Princípio da Legalidade, aplicado à Administração Pública, o gestor não deve depender de determinação da Corte de Contas para cumprir mandamentos legais obviamente de observância obrigatória. Novamente, cabe ao Tribunal (poder-dever) indicar os dispositivos maculados, em caráter orientador e corretivo, não podendo furtar-se de empregar métodos coercitivos, ou mesmo sancionadores, aos responsáveis que insistem em descumprir as leis.

CONCLUSÃO FINAL

Voto, em **concordância** com os opinamentos da Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento, da Secretaria Geral de Controle Externo, da Procuradoria Especial, todos desta Corte, e com o voto do Excelentíssimo Relator e demais Conselheiros, **por emitir Parecer Prévio pela aprovação das contas de governo do Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2018, com as seguintes ressalvas, alertas e determinações:**

1. **Ressalvas** – acolho a apresentada pelo Relator, **porém considerando o montante de R\$ 3,25 bilhões de insuficiência das disponibilidades financeiras. Proponho** - tendo em vista a importância da questão para a gestão fiscal e que a Prefeitura alega estar envidando esforços para implementar

4.4. Que a Secretaria Municipal de Fazenda, na pessoa do seu titular, sob pena de responsabilidade, proceda, de imediato, ao lançamento tributário das obrigações não quitadas por empresas concessionárias, no que concerne à exploração de publicidade em áreas públicas, notadamente no mobiliário urbano, bem como por empresas que operam publicidade da denominada mídia externa, devendo a Coordenadoria de Licenciamento e Fiscalização proceder à rigorosa fiscalização em publicidade não licenciada;

[...]

4.6. Que as Audiências Públicas sejam realizadas até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, conforme previsto no §4º, do art. 9º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

[...]

4.10. Que envide esforços no sentido de efetivar a completa circulação da frota de ônibus com ar condicionado, operada pelo Sistema de Transporte Público por Ônibus;

[...]

4.12. Que promova maior fiscalização em contratos e convênios com Organizações Sociais e Organizações não Governamentais, especialmente relativas à Saúde, Assistência Social, Educação e Esporte e Lazer;

[...]

4.14. Que os recursos advindos do FUNDEB sejam aplicados pelo Município somente em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, nos termos do art. 21, *caput*, da Lei Federal nº 11.494/2007 c/c com o art. 70, *caput* e incisos I a VIII, da Lei Federal nº 9.394/1996; D5

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

solução (CGM afirma que em junho de 2019 a ferramenta desenvolvida pelo IPLAN-RIO, que resolveria boa parte dos problemas, estará implementada) -
a seguinte Ressalva:

- a. **O não cumprimento do regime de competência pelo Município do Rio de Janeiro evidencia quadro de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.** As demonstrações contábeis apresentadas não refletem de forma fidedigna a realidade das contas do Município, visto que diversos passivos não foram e não são contabilizados no momento em que ocorrem. Uma afronta aos princípios da publicidade (art. 37, CF88), da transparência (LRF) e do Regime de Competência (LRF), deixando a sociedade carioca alijada da realidade fiscal da Cidade do Rio de Janeiro.
2. **Alertas** – acolho todos os apresentados pelo Relator.
3. **Determinações:** acolho todas as apresentadas pelo Relator e proponho a transformação das seguintes recomendações em determinações:
 - a. **R1** com a seguinte redação: “**Que a CGM observe o Regime de Competência exigido pelo art. 50, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal**”, tendo em vista se tratar de observância de norma.
 - b. **R13** com a seguinte redação: “**Que o Poder Executivo implemente ferramenta *on line* consistente em Cadastro Geral de Obras do Município do Rio de Janeiro, com vistas a fazer cumprir o disposto no art. 45, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 8º, V, da Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)**;
4. **Recomendações:** acolho todas as apresentadas pelo Excelentíssimo Conselheiro Antonio Carlos Flores de Moraes, com exceção das recomendações:
 - a. **R1, porque já está contida na Ressalva, proposta anteriormente, e na Determinação “a” acima exposta** – “Que a CGM envide esforços no sentido de aprimorar o acompanhamento das obrigações do Município, ainda que decorrentes de despesas que não passaram pela execução orçamentária, para fins de reconhecimento e evidenciação patrimonial, observando o Regime de Competência exigido pelo art. 50, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (subitens 1.6 e 11-R11).”

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

- b. **R13, porque já está contida na Determinação “b” anteriormente proposta** – “Que o Poder Executivo apresente cronograma para implantação de ferramenta on line consistente em Cadastro Geral de Obras do Município do Rio de Janeiro, incluindo as etapas, ações correspondentes, prazo das obras, responsáveis pela iniciativa, valores executados e a executar, no prazo de 180 dias a contar da apreciação das contas pelo Plenário.”
- c. **R15, porque é repetição da Recomendação 2** – “Que o Poder Executivo revise o Plano de Capitalização do FUNPREVI, aprovado pela Lei Municipal n.º 5.300/2011, sob pena de que o Tesouro Municipal continue a comprometer quantias cada vez mais vultosas para garantir o pagamento dos compromissos do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro, conforme responsabilidade estipulada no §1º do art. 2º da Lei Federal n.º 9.717/1998”, por ser uma repetição da Recomendação R2.

Por fim, solicito ao Exmo. Presidente a inclusão do inteiro teor da minha Declaração de Voto na Ata desta Sessão Especial e na publicação no Diário Oficial do Município.

Sala das Sessões, 08 de julho de 2019.

Felipe Galvão Puccioni
Conselheiro